

VARGA ATTILA

Új receptek – régi hozzávalókkal

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió segélyezési rendszerei

A tanulmány a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió segélyezési javaslatait elemzi. A kormány által nem tárgyalt szakértői munkaanyag a garantált minimumjövedelem bevezetésével, illetve arra épülő támogatásokkal kíván új fejezetet nyitni a segélyezés rendszerében. A koncepció kiforratlansága mellett probléma, hogy a modellek vázlatosak, nélkülözik a hatásvizsgálatokat. Így első-sorban a javaslatok főbb elemeit, illetve elvi megközelítéseit vizsgálja a szerző. Az elképzelésekben vázolt irány eltér attól, amit a kormánynak az elmúlt másfél évben hozott intézkedései, illetve vállalásai mutatnak, így a tanulmány ezek összegzésére is kitér. Mindezek alapján megállapítja, hogy a meghozott döntések egy „rendpárti szociálpolitika”, vagy inkább szegénypolitika alapjait teremtik meg, amely tovább erősíti a társadalmi feszültségeket és tovább növeli a társadalmi kirekesztődést.

Bevezető

A Nemzeti Szociálpolitikai Konceptiót (NSZK) a kormány, illetve a szociális ágazatirányítás felkérésére készítette egy szakértői csapat. A tanulmány célja és központi része az NSZK 2011 tavaszán megjelent és közreadott, 10. verziójában szereplő segélyezési javaslatok bemutatása, elemzése. Mindezek előtt kitérek a társadalmi helyzetképet érzékeltető jövedelmi, szegénységi mutatókra, illetve arra, hogy mindezek fényében milyen mértékű kiadásokkal „gondoskodik” az állam a jogosultakról, a rászorultakról. A tanulmány utolsó részében a kormány tervezett, illetve elfogadott intézkedéseinek bemutatásával kívánom összekötni a koncepcióban szereplő elképzeléseket a valósággal.

Előre kell bocsátanom, hogy a koncepció ebben a formában nem vált a kormány hivatalos elképzelésévé. 2011 tavaszán még a Széll Kálmán Terv alapján készült, a kormány által elfogadott és az Európai Bizottságnak a Konvergencia Programmal együtt megküldött Nemzeti Reform Programban úgy szerepel az NSZK, mint amely kidolgozás alatt áll. A Program a NSZK-t úgy jeleníti meg, mint amely megközelítésében a szociálpolitikát a gazdaság versenyképességéhez aktívan hozzájáruló

tényezőnek tekinti¹. Ezt követően azonban mégsem fogadták el a tervezetet, és – mint ez egy miniszteri válaszból kiderült – az önkormányzati reform lezárásáig nem is fogják.² Így az alábbiakban elemzett koncepció egy munkaanyag, amely nem tükrözi a kormány álláspontját, kizárólag a szerzők véleményét, elképzelését mutatja be.

Jövedelmi helyzet, szegénység, jóléti kiadások

A felmérések azt mutatják, hogy az utóbbi években növekedtek az egyenlőtlenségek. A legalsó és legfelső decilisek átlagai közötti arány 2007-ben 6,8 volt, ami 2009-re 7,2-re növekedett (Tóth 2010). E mögött azonban jelentős belső differenciáltság mutatkozik. A belső változások közül Tóth kiemeli, hogy az alsó decilis részesedése az összes jövedelemből olyan módon csökkent ebben az időszakban, ahogyan ez utoljára 1992 és 1996 között volt megfigyelhető (Tóth 2010). A háztartások átlagjövedelmeinek reálértéke a 2007-es szinthez képest 7 százalékkal csökkent. Igaz, a különböző jövedelmi tizedeket ez másképpen érintette, de kiemelendő, hogy a legalsó decilisben nominálisan is csökkentek a jövedelmek.

Az egyenlőtlenségek mellett a szegények aránya is növekedett: 2007-hez képest másfél százalékponttal (Gábos–Szívós 2010). A relatív értelemben vett szegények száma nagyjából 200 ezer fővel nőtt, 2007 és 2009 között (Tóth 2010). Emellett csökkent azoknak a személyeknek a száma, akiknek háztartásában a háztartásfő foglalkoztatott, ezen belül is azoké, ahol korábban két foglalkoztatott volt. Az eredmények azt mutatják, hogy a válság a legalább kétkeresős családokat érintette súlyosabban (Tóth 2010).

Az eredmények szerint a különböző skálák alapján mért szegénységi ráták mindegyike szignifikánsan emelkedett. Az OECD2 skálával számolt mutató értéke 14% volt. A gyermekek szegénysége ennél magasabb, 20 százalékos. A romák közötti szegénység aránya 70 százalékos, ami drámai emelkedést és szintet mutat, és amelynek aránya a 2000-es évi értékkel egyezik meg. Ezzel együtt fontos megjegyezni, hogy a szegénységi profilt tekintve a szegények közötti arányuk 28%.

A szegénység mélységét mutató jelzőszám, a szegénységi rés 2007-hez képest emelkedett, közel 22 százalékra, ami minden korábbinál magasabb értéket jelent. A Társaság szerzői szerint ez összhangban van a jövedelmi egyenlőtlenségek alakulását jelző eredményekkel, miszerint bizonyos mutatók által jelzett emelkedés a jövedelem-eloszlás alján végbe ment változásokkal magyarázható (Gábos–Szívós 2010).

A szegénységgel kapcsolatos adatok alapján gondolhatnánk, hogy az állam, a költségvetés kiadásai megpróbálják követni a változásokat. Az adatok alapján azonban úgy tűnik, hogy a pénzügyi-gazdasági világ-

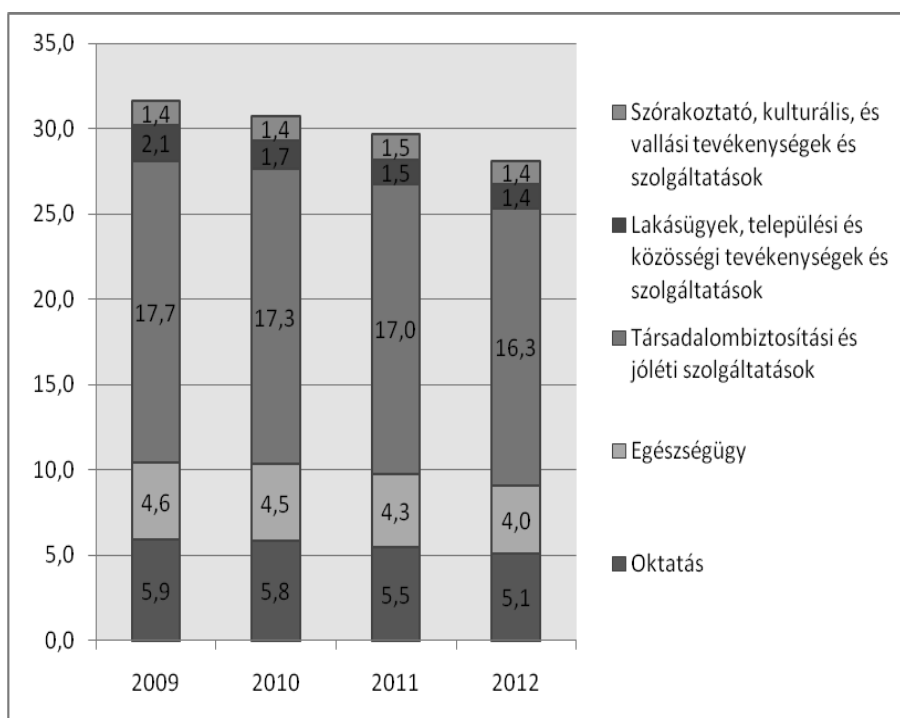
¹ Az NSZK a Nemzeti Reform Programban a leghátrányosabb helyzetű csoportok társadalmi felzárkózásának támogatására irányuló intézkedések között is megjelenik, amihez azonban forrásokat nem rendeltek, mondván, hogy a strukturális átalakítás folyamatban van, és még nincs kidolgozva, hogy az NSZK alapján miként alakul a segélyezés rendszere.

² <http://www.parlament.hu/irom39/04320/04320-0001.pdf>

válság következtében (is) elfogadott intézkedések inkább kedvezőtlen irányba mozdították el a makro számokat.

A költségvetési adatok szerint a jóléti kiadások az elmúlt években jelentősen nem változtak (lásd az 1. ábrát). A GDP közel harmadát jóléti kiadásokra fordítja a költségvetés (az államháztartás). 2009-ben GDP arányosan 31,6% felett volt a mutató értéke, azóta 30% alá csökkent. A jóléti kiadások magukba foglalják többek között az oktatás, az egészségügy, a társadalombiztosítás és a szociális ellátások forrásait. A szűkebben értelmezett szociális kiadásokat érintő („Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások” cím alatt lévő) kiadások GDP arányos nagysága 18 százalékról 17 százalékra csökkent az elmúlt években. (Mindehhez fontos hozzátenni, hogy a GDP 2009-ben közel 7 százalékkal csökkent az előző évhez képest, 2010-ben azonban már 1,2 százalékkal emelkedett.)

1. ábra A jóléti kiadások aránya a GDP arányában, 2009–2012



Forrás: 2009–2010: zárszámadási törvények; 2011–2012: a 2012. évi költségvetési törvényjavaslat

A szociális kiadások GDP-hez viszonyított arányai, illetve belső megoszlása szerint nyugdíjakra költ legtöbbet az állam, ezt követik a családoknak járó ellátások, a táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatásokra fordított kiadások. Mindezekhez képest a szociális szolgáltatásokra, egyéb szociális támogatásokra, illetve munkanélküli ellátásokra

jóval kevesebbet fordít. A tanulmány fókuszában álló segélyezési rendszer leginkább az egyéb szociális támogatások alcsoportba tartozik, ami a GDP 1,1 százalékát teszi ki. Ez a 2012-es költségvetési adatok szerint 258 milliárd forintnak felel meg.

A koncepcióban szereplő segélyezési rendszerről szóló javaslatok miatt az alábbi támogatásokat tekintem át, mint olyan elemeket, amelyekről feltételezem, hogy ezek részei a modelleknek (értsd: tartalmazák ezen támogatások funkcióit)³. A felsorolt támogatások a 2009-es adatok alapján több mint 124 milliárd forintot tesznek ki. Mivel nem tudjuk, hogy valójában mennyi embert érintenek ezek a támogatások – hiszen csak azt tudjuk, hogy egyes ellátásoknak mennyi volt az átlagos létszáma, illetve összlétszáma –, ezért azt sem lehet megmondani, hogy mekkora kör az, amelyet megcélznak vagy megcélozhatnak az NSZK-ban szereplő javaslatok.

1. táblázat Főbb szociális segélyek adatai, 2009

Támogatás neve	Létszám (fő)	Kiadás (ezer forint)
Rendszeres szociális segély	71 816	23 111 000
Rendelkezésre állási támogatás	167 287	46 406 530
Időskorúak járadéka	6 035	1 932 034
<i>Összesen</i>		71 449 564
Lakásfenntartási támogatás	281 649	17 409 256
Rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény	553 664	6 395 922
Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás	184 761	2 088 464
Átmeneti segély	442 589	5 226 024
Temetési segély	47 386	1 054 575
Közgyógyellátás*	361 383	19 471 000
Súlyosan mozgáskorlátozottak közlekedési támogatásai	142 249	1 398 307
<i>Összesen</i>		53 043 548
<i>Mindösszesen</i>		124 493 112
KSH-OSAP		

* Itt a költségvetésben szereplő kiadás nagysága szerepel.

Látható, hogy a minimum jövedelem szerepét betöltő, illetve a rászorultsághoz kapcsolódó jövedelempótló ellátásokra 2009-ben több mint 71 milliárd forintot költöttek.⁴ Ez közel 250 ezer embert érintett. Ha ehhez

³ Ezzel együtt még ide sorolható lehet az ápolási díj, a magasabb összegű családi pótlék (vagy akár a teljes családi pótlék), illetve az egészségkárosodás okán megállapított járadékok, ám ezekkel itt nem számolok.

⁴ A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó kiadások, a közfoglalkoztatás díjazásához kapcsolódó források itt nem szerepelnek.

hozzá vesszük még az egyéb támogatásokat (kiadáskompenzáló támogatások), akkor az előző több mint másfélszeresére rúg a teljes költség. Ezek létszámadatai azonban már nem adhatóak össze, hiszen párhuzamosan is érinthetik az egyéneket, illetve a családokat.

Köztudott, hogy sok esetben meglehetősen alacsony a támogatások egy főre jutó mértéke, ami sem a jogosult számára nem jelent érdemi segítséget, se nem költséghatékony, mivel magasabb lehet a hozzá kapcsolódó adminisztrációs teher, mint maga a támogatás. Ezzel együtt az ellátások reálértékének egy vizsgálata azt mutatta, hogy a kétezres években 2008-ig szinte az összes támogatás egy főre jutó értéke növekedett (Goldmann – Mester – Mód – Nagy – Papházi – Varga, 2010).

Az NSZK és a segélyezési koncepciók

Az NSZK alapvetően szakmai és elsősorban szakmapolitikai javaslatokat tartalmaz. A koncepció 10 éves időtávban vázolja fel az új rendszer bevezetését. Az anyag szerint a pénzbeli ellátások és a szolgáltatások nagyobb összhangjának a megteremtése a cél, ezzel együtt elkülöníthető a segélyezésről és a szolgáltatásokról szóló rész.⁵

Az NSZK összefoglalja a szociális támogatási rendszer főbb problémáit: „A szabályozás összehangolatlan, a különböző ellátásokat is több szerv folyósítja, azok mind az állampolgárok, mind pedig a rendszer működtetői részéről nehezen áttekinthetőek.” (NSZK:13.) Ferge Zsuzsa már 1996-ban leírta, hogy a magyar segélyezési rendszer megérett a reformra (Ferge 1996). Ugyanakkor a rendszer folyamatos módosítása sem hozott jelentős változást: még évekkel később is szétaprózódott és kaotikusan működő segélyezési rendszerről írtak (Mózer 2006). Egy, a támogatások áttekinthetetlenségéről szóló tanulmányban 44 féle pénzbeli szociális ellátást vizsgáltak meg (Gyulavári–Krémer 2006). Ez az elemzés is rávilágított arra, hogy ezen ellátások jogi szabályozása meglehetősen tagolt, a jogosultsági kritériumok sokfélék.

A koncepcióban is felvetett problémák a szakmai anyagokban már korábban is megjelent szempontokra világítanak rá. A rendszer átalakításánál számos, akár több évre visszatekintő szakmai javaslatot fogalmaztak meg, gondoltak tovább.⁶ Abban tehát úgy tűnik, konszenzus alakult ki, hogy változtatni kell a rendszeren. A kérdés a hogyanon van. Ennek egyik válaszát adja az NSZK-ban szereplő, két megközelítés, amely adott formában egységesíteni kívánja a rendszert.

Az NSZK elsősorban szakmapolitikai megállapításokat és javaslatokat tartalmaz. A jelen kurzus politikai irányultsága, az ahhoz kapcsolódó

⁵ Az NSZK nem érint több nagy területet: a családtámogatási rendszert, a lakáspolitikát, a fogyatékosok, a megváltozott munkaképességűek ellátásait, a munkanélküli ellátásokat, a nyugdíj és nyugdíjszerű ellátásokat. Az ezekhez való kapcsolódás esetleges és nem kidolgozott.

⁶ Az utóbbi években születtek reform értékű elképzelések. Ilyen volt a 2003-ban elindult SZOLID Program is, amelyből több elképzelés, terv is konkrét intézkedéssé vált, ha nem is mindig eredeti formájában. Ezzel együtt is, összességében a szociális támogatások rendszerét komplexen továbbra sem dolgozták át.

ideológia csak egyes területeken jelenik meg, de akkor sem olyan szinten és mértékben, ahogyan az a jelenlegi kormányzat politikai vezetőitől megszokott, mert itt most sokkal inkább a valódi szakmai megfontolások kerülnek előtérbe.

A szerzők szerint a társadalmi összetartozás erősítésére van szükség, mert „a magyar társadalom túlzottan megosztott, széttöredezett az iskolázottság, foglalkoztatottság, fogyasztás és életmód szempontjából. Mindennek van egy erőteljes területi szegregáltsága és egyre erőteljesebb etnicizálódása is.” A koncepció szerint az egyik kihívás a szegénység csökkentése. A beavatkozásnál azonban az állam szerepe másodlagos, mivel az alapelvek között előrébb sorolják a szubszidiaritás elvét, illetve a család kiemelkedő szerepét (összhangban a kormányzati retorika elemeivel).

A jogok és kötelezettségek az utóbbi években már sokszor hangoztatott elve is megjelenik, mint aminek egyensúlyára figyelnie kell, minden érintettnek. Ehhez kapcsolódik a közösség felelőssége, amely a dokumentum szerint „az adicionalitás elvén alapul, azaz: a segítség a rászorulótól elvárható tevékeny magatartás eredményén felüli, indokolt szükséglete hiányzó részének kiegészítésére irányul” (NSZK: 10). Eszerint tehát ha a rászoruló mindent megtesz, ami elvárható, akkor esetleg ad valami olyat a közösség, amire szüksége van, egyébként pedig nem. Ez végeredményben a támogatások feltételhez kötésének alapelveként való kimondását jelenti.

A természetbeni ellátásokkal kapcsolatban megjegyzik, hogy akkor is gyakran pénzben nyújtják a segílyt, amikor a természetbeni forma hatékonyabb lenne. Ehhez érdemes hozzáfűzni, hogy a természetben is adható ellátásoknál sok esetben elenyésző az ebben a formában nyújtott támogatás, mivel az önkormányzatok számára ez többletterhet jelent. Ez látványosan jelentkezett a közelmúltban bevezetett óvodáztatási támogatásnál, amelyet illetően egy kutatás szerint a vizsgált települések fele nyújtotta természetben az ellátást, jellemzően a kisebb települések, illetve ahol nagyobb arányban voltak a kedvezményezettek (Autonómia 2009).

Fontos megjegyezni, hogy az öregségi nyugdíj legkisebb összegének alkalmazását a segélyezésnél nem tartják megfelelő viszonyítási alapnak. Ezzel együtt nem derül ki, hogy milyen küszöböt és pontosan miért alkalmaznának.

A segélyezés rendszeréről több fontos megállapítás is szerepel az anyagban. E szerint a segélyek rendszere bonyolult, összehangolatlan, s az egyes segélyek épp a leginkább rászorulókhöz jutnak el a legkevésbé stb. Tehát megjelenik, hogy a mai rendszerben problémák vannak a célzással, a hatásossággal és a hatékonysággal, ezzel együtt a koncepcióban arról nem adnak képet, hogy a vázolt javaslatok ezt miként javítanák. Mindezekkel összefüggésben a kitűzött célok leírásában számos, régóta hangsúlyozott szempont megjelenik, többek között ilyen az egyszerűsítés fontossága, a pénzbeli támogatások és a családokat segítő szolgáltatások szinergiájának erősítése, a munka ellen ösztönző hatások csökkentése, de fontos az egyén felelősségének kiemelése is. A célok elérését többek között az egyablakos ügyintézés bevezetésével képzelik el. Jelen-tős szerep jut a különböző adatok együttes, elektronikus kezelésének is. Hasonlóan lényeges a szolgáltatások és támogatások azonos döntési

szintre helyezése. A garantált jövedelmet biztosító ellátást, az élethelyzethez kapcsolódó elemeket, illetve a kiadáskompenzáló támogatásokat kistérségi, mikrotérségi szintre emelnék, és csak az eseti segélyezést hagynák meg önkormányzati hatáskörben. Ez a központosítás már csak azért is meggondolandó, mert az utóbbi években a segélyek szabályozása egyre inkább a normativitás irányába ment, és ezzel összefüggésben a központi finanszírozás aránya is emelkedett, több esetben.

Fontosnak tartják a jogosultságok megállapításánál használandó online rendszerek kialakítását, amely a különböző adatbázisokból elérhető adatok összekapcsolását tenné lehetővé, javíthatná, illetve az adminisztrációt tenné hatékonyabbá. A szociális számla bevezetése „alapján nyomon követhető, hogy valaki a különböző állami, társadalombiztosítási támogatási alrendszerekből mekkora segítséget kap, illetve kapott a korábbi időszakban összességében közpénzekből” (NSZK: 25). A szociális számla régóta felmerülő elképzelés, amely a szociális kártya bevezetésének gondolatakor erősödött meg, az átláthatóság biztosítása érdekében. Ez egyébként éppen a társadalmi hiedelmek eloszlására is jó lenne, hiszen láthatóvá tenné, hogy mennyi az annyi. Ezzel együtt számos szakmai, technikai kérdést felvet.

A finanszírozási rendszerről azt lehet tudni, hogy a Nemzeti Szociálpolitikai Alap (NSZA) létrehozásával egy kasszába terelnék a mostani forrásokat. Az NSZA rendszeréről nincsenek részletek, ezért nem világos, hogy azt milyen testület (amelyben akár a szolgáltatók vagy az érintettek képviselhetnék magukat) vagy tanács irányítaná, felügyelné.⁷

A koncepció alapjainak lefektetésénél kész helyzetnek veszik a javaslattevők, hogy „a szociálpolitikai célok megvalósítására lényegében nem áll több pénz rendelkezésre”. Ehhez képest az igazgatási keretek, illetve a finanszírozási rendszer átalakításából adódó változásokkal összefüggésben, valamint az átmenet idején jelentkező többletköltségek leírásakor éppen a szükséges források növeléséről írnak.

Mindezek után érdemes áttekinteni az NSZK-ban leírt, két segélyezési koncepciót. A részletekbe menő elképzelések leírásának hiányát vállalja a dokumentum, ám ezzel együtt is megnehezíti az elemzést, hogy hiányoznak a háttérszámítások, hatástanulmányok a bemutatott adatokhoz.

Az 1. verzió: a „Segélycsomag” koncepció

Az 1. verzióban az alapelemet jelentő juttatás feltételek nélkül járna, igaz, a feltétel nélküliség nem jelenti azt, hogy állampolgári jogon vagy jövedelemvizsgálat nélkül adnák a támogatást: a szegénység itt is feltétel marad.⁸

⁷ Az intézményrendszer átalakítása összefügg a szolgáltatások rendszerével is, aminek tárgyalása nem része e tanulmánynak, így ezekre most nem térek ki.

⁸ Ezzel kapcsolatosan a későbbiekben még lesz szó az alapjövedelem és a minimum jövedelem szerepéről.

2. ábra A „Segélycsomag” koncepció modellezése

Garantált minimum jövedelem (csak pénzbeli)				
Élethelyzethez kapcsolódó támogatások: (pénzbeli és természetbeni)				
fogyatékosoknak, tartós egészségkárosodottaknak járó támogatás		időseknek járó támogatás		aktív korú inaktivitás
Kiadáskompenzáló támogatások (természetbeni és pénzbeli):				
gyermek után járó támogatás	lakhatási költségek kompenzációja	gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatás	közlekedési támogatás	köztemetés
Eseti/Krízis segélyek (csak pénzbeli)				

GARANTÁLT MINIMUMJÖVEDELEM

A javaslat alapját a garantált minimumjövedelem (a továbbiakban alapelemnek nevezem) adja, amely 10–12 ezer forintot biztosítana minden rászorulóknak, „akik az alapvető szükségleteik kielégítéséhez nem rendelkeznek megfelelő mértékű jövedelemmel, hasznosítható vagyonnal, továbbá a családjuk jövedelme is alacsony ahhoz, hogy tőlük a hatékony segítség elvárható volna” (NSZK: 17). Igaz, később azt írják, hogy „a garantált minimum jövedelem jogosultsága az egyén jövedelme alapján kerülne meghatározásra” (NSZK: 18). Fontos, hogy ez az ellátás együttműködési feltétel nélkül járna, amit azzal indokolnak, hogy így legalább azok sem kerülnek az ellátórendszer látókörén kívül, akik „nem tanúsítanak együttműködést”.

Kiemelik, hogy az alapelemnél nincsen semmilyen ekvivalencia skála. Ez annyiban igaz, hogy a támogatás összege nem függ a jogosult, illetve családja jövedelmétől, ám a jogosultság megállapítása szempontjából valamilyen számítási mód kell a jövedelemvizsgálathoz. Ehhez tartozik, hogy az anyag szerint, ha valaki részmunkaidőben minimálbérben dolgozna, akkor a támogatásnak egy része járhatna neki is (ennek megfelelően két szintje lenne). Ez némi fokozatosságra utal a jövedelemhatár szabályozásában.

A szociális szakmai és civil szervezetek véleménye kiemeli, hogy a garantált minimumjövedelem jogosultságát az egyén jövedelme alapján határoznák meg, ugyanakkor az egyén jövedelmétől függően a minimum összege változtatható lenne, ami véleményük szerint a minimum sajátos, magyarázatra szoruló értelmezése.

Há a mai rendszer támogatásaihoz keressük a megfelelést, akkor erre nem találunk megfelelő ellátást, mivel a leginkább hasonló formánál, az aktív korúak ellátásainál⁹ is vannak együttműködési feltételek.

⁹ Ezek a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás.

AZ ÉLETHELYZETHEZ KAPCSOLÓDÓ TÁMOGATÁSOK

Az előző ellátást egészítenék ki az élethelyzethez kötött elemek. Ezek nagyjából megfeleltethetők mai ellátásoknak: az aktív korú munkanélkülieknek járó ellátás a mai foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (korábbi nevén bérpótló juttatás), az időseknek járó támogatás az időskorúak járadékára emlékeztet. Ezek mindegyike 15 ezer forintos mértékű támogatást jelentene az elképzelés szerint.

Az „aktív korú inaktivitás” nevet viselő elem esetében a munkanélküli ellátásokkal való kapcsolatról annyi derül ki, hogy „a munkanélküli járadék után” járna, és hogy aktív együttműködést feltételez. Nem derül ki, hogy mi történik járadék hiányában (hiszen nem mindenki válik erre jogosulttá). Továbbá az sem világos, hogy lenne-e előzetes együttműködési idő (mint a mai rendszerben), amely eleve ellátás nélkülivé teszi bizonyos ideig az amúgy munkanélküli rászorulókat.

A fogyatékosoknak, tartós egészségkárosodottaknak járó elem magasabb összegű lenne, mint az előzőek. A maximum 20 ezer forintos támogatás összege a károsodás függvényében változna. Ez az elem a rendszeres szociális segély (rszs) egyik típusára emlékeztet. Azért csak emlékeztet, mert nem derül ki, hogy a fogyatékosokkal kapcsolatos, mostani ellátások közül melyek „olvadnának bele” az új rendszerbe. Felmerülhet a fogyatékosági támogatás, a magasabb összegű családi pótlék, vagy akár a különböző járadékok beemelése is. Az elképzelés szerint itt magasabb lesz a jövedelemhatár, mint az alapelemnél, ám a maximálisan adható „élethelyzethez” kötődő elem alig magasabb, mint az aktív munkanélkülieknek járó elem esetén.

A 2011-es szabályok szerint járó 28 500 forintos segélynél is alacsonyabb mértékű (27 000 forintos) ellátást jelent az 1. verzióban szereplő alapelem és például az aktív korúaknak járó elem együttes összege. Mindez a létminimumnak, amely 2010-ben 78 736 Ft volt (KSH 2011), nagyjából a harmadát jelenti csupán.

A KIEGÉSZÍTŐ ELEMÉK

A csomagban szereplő kiadáskompenzáló elemeket, illetve a krízis segélyt az egyszerűség kedvéért kiegészítő elemeknek nevezem.

A gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatása feltehetően elsősorban a közgyógyellátást hivatott kiváltani (ám például nem tudjuk, hogy a tervezők asztalán milyen módosítások vannak a gyógyszer-támogatás rendszerének átalakítására). A közgyógyellátás esetében is felmerül a garantált minimum jövedelemre való jogosultság feltételének problémája, hiszen jelenleg van alanyi jogon (értsd nem jövedelmi rászorultság alapján) járó típusa, amit ez esetben megszüntetnének.

A gyerektámogatási elem esetén különösen érdekes az alapelem feltétele, hiszen annak egyik kikötése, hogy „minden felnőtt, családi pótlékban nem részesülő, magyar állampolgár részére” jár. Felvetődik, hogy e mögött a családi pótlék esetleges átalakítása-e a cél. Tehát az a szülő, amelyik kap családi pótlékot, nem tudja majd igénybe venni az alapelemet, így a gyerektámogatást sem. A javaslat szerint ez utóbbi összege

nagyjából 7000 forint lenne gyermekenként. Ez a fajta „gyermeksegély” visszahozza a rendszerbe azt a jobboldali kormány által korábban fenn tartani kívánt struktúrát, hogy az adókedvezmény és a családi pótlék mellett legyen egy rászorultság alapú gyermektámogatás. Visszatekintésként: 2006 előtt a rendszeres gyermekvédelmi támogatás, amelyet az első Fidesz kormány alatt kiegészítő családi pótléknak neveztek, egy havonként járó jövedelemvizsgálat alapján járó támogatás volt, amelyet később rögzítettek, a nyugdíjminimum 22 százalékában. Ez az ellátás, illetve az egy és kétgyermekeseknek járó családi adókedvezmény forrása épült be a családi pótlék keretébe, 2006-tól. A változás miatt a segélyhez kapcsolódó természetbeni támogatási rész (ingyenes tankönyv, kedvezményes étkeztetés) megmaradt, és rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény néven élt tovább, amelyhez egyébként évi kétszeri pénzbeli juttatás is társul. Ezen természetbeni támogatásokról nem esik szó az NSZK által javasolt csomagokban, igaz a kiegészítő elemeket elsősorban természetben kívánják nyújtani. Mindez azért fontos kérdés, mivel ma több mint félmillió gyerek (a családi pótlékre jogosult gyerekek közel 30 százaléka) kap ilyen ellátást.

A lakhatási támogatás feltételeiben új elem a fűtési rendszer jellegének figyelembevétele. A támogatás összegének kiszámítási mechanizmusa nem derül ki, így nehezen használható az ott szereplő példa, miszerint „a legrászorultabb jövedelmi kategóriában az összege egy fő esetén kb. nettó 6000 Ft havonta; 2 inaktív helyzetű felnőtt, 2 kiskorú gyerek esetén 16 000 Ft is lehet” (NSZK: 19).

A közlekedési támogatásoknál nem világos, hogy a mai rendszer mely támogatásait fedné le, hiszen csak annyit írnak, hogy „kiváltja a jelenlegi közlekedési támogatások egy részét, de nem veszi át a közösségi közlekedés ez irányú támogatásait” (NSZK: 20). A segélyek kapcsán ma a közlekedési támogatás a súlyosan fogyatékosokhoz kapcsolódó támogatásokat jelenti (mozgáskorlátozottak közlekedési kedvezményei). A felsejolt esetek azonban ennél tágabb értelmezést jeleznek. Így számos, eddig más ágazat asszájából finanszírozott támogatás (pl. az OEP által finanszírozott utazási költség térítés) beemelését jelentheti, ez viszont a források átcsoportosítását igényelné. Az azonban fontos, hogy ez az egyetlen elem, amelynél felmerül, hogy alacsony keresetűek is jogosulttá válhatnak – ezek szerint mégsem feltétel minden esetben a garantált minimum jövedelemre való jogosultság.

A kiadást kompenzáló ellátásoknál megjelenik a köztemetés, amely ma is létező ellátási forma, igaz, a temetési segély mellett, amely az új rendszerben nem szerepel. Úgy tűnik a javaslat alapján, hogy a mai rendszeren túl köztemetéssel gondoskodnának azok eltemetetéséről is, akik hozzátartozójának nincs elegendő jövedelme. (Ma csak akkor van erre lehetőség, ha nincs vagy nem lelhető fel az eltemetésre köteles személy, illetve ha van ugyan ilyen, de elmulasztja ezt a kötelességét.)

A krízis segély a helyi önkormányzat diszkrecionális döntésen alapuló ellátásként lenne jelen a rendszerben.

A vázolt koncepció egyik fő problémája, hogy aki nem jogosult a garantált minimumjövedelemre, az elveszíti a többi erre „rakodó” ellátásra való jogosultságot is. Ez pedig azt jelenti, hogy zárt a rendszer. Miközben az a cél, hogy „az élethelyzetekhez jobban alkalmazkodó és

rugalmasabb segélyezési struktúra alakuljon ki, ahol nem eshet ki senki a szociális hálóból” (NSZK: 18), aközben éppen az alapelemhez való kötés zárja ki a „nem rászorulókat” az élethelyzet specifikus juttatásokból való részesedésből. A mai tagolt és bonyolult rendszer éppen a sokféle beengedési küszöbvel éri el azt, hogy bizonyos ellátásokat (például a lakásfenntartási támogatást) a magasabb jövedelműek számára is elérhetővé teszi. Ez a verzió azonban felülről zárja a jogosultak körét. Mindez azzal összefüggésben is probléma, hogy nem kezeli a segélyezésből való kivezetést. (Igaz, a két rendszer összevetésében szereplő részben megjelenik, hogy milyen technikákkal lehet tompítani a szegénységi csapdát, a munka ellen ösztönző hatásokat. Ilyen az, ha bizonyos szintig nem veszik figyelembe a munkából származó jövedelmeket, vagy ha fokozatosan vonják meg a támogatást.)

Ezzel együtt sok tekintetben úgy tűnik, hogy az együttműködési feltételek nélkül járó alapelemre ráépül egy, a mai támogatási rendszerhez hasonló szisztéma. Ezért lehetséges, hogy a verzió hátrányai között a rendszer szétagoltságának fennmaradását is megemlíti. Ezt árnyalja – némileg ellentmondásosan –, hogy a rendszer előnyeinek felsorolásánál kiemelik az átláthatóságot.

A 2. verzió: az „Egységes Minimum Rendszer”

Ez a koncepció az együttműködési feltétel előírását alapvetően fontosnak tartja, de nem tartalmaz külön az élethelyzethez kötött támogatásokat. Az ezen felüli elemek viszont megegyeznek az előzőekben írtakkal.

3. ábra Az „Egységes Minimum Rendszer” koncepció modellezése

Garantált minimum jövedelem (csak pénzbeli)				
Kiadáskompenzáló támogatások (elsősorban természetbeni, de lehet pénzbeli is):				
gyermekek után járó támogatás	lakhatási költségek kompenzációja	gyógyszer és gyógyászati segédeszköz támogatás	közlekedési támogatás	köztetetés
Eseti/Krízis segélyek (csak pénzbeli)				

AZ ALAPELEM

Fontos különbség az előzőhöz képest, hogy a garantált minimumjövedelem nem egyéni szinten, hanem a család szintjén kerülne meghatározásra (hasonlóan a rendszeres szociális segély 2006–2008 közötti szabályozásához¹⁰). Ez azt jelenti, hogy itt ekvivalens jövedelemmel számolnának,

¹⁰ A segély összegét tekintve 2006-ban lezajlott egy kísérlet egy garantált minimumjövedelem jellegű ellátás bevezetésére, ami sokak esetében a segély összegének emelkedését

de a mai skálákhoz¹¹ képest kisebb súllyal szerepelnének a gyermekek. A logika lényege, hogy így nemcsak a hozzáférésnél, hanem a támogatás összegének mértékénél is figyelembe veszik az együtt élők jövedelmi helyzetét, mivel egy adott szintig egészítik azt ki – ettől tud minimális jövedelemként funkcionálni a rendszer.

A támogatás magasabb mértékű lenne (egyfős, aktív korú, munkanélküli háztartás esetén 54 ezer forint), mint az előző modellben, fontos és lényeges különbség azonban, hogy ehhez feltételek is társulnak, annak érdekében, hogy „egyetlen forint közpénz se kerüljön kiadásra úgy, hogy ahhoz kapcsolódóan a támogatottnak valamilyen együttműködési kötelezettsége ne lenne” (NSZK: 21). Emiatt megjelenik az együttműködés megszégésének szankcionálása is (szintén hasonló a segélyezés korábbi rendszeréhez). Fontos, hogy itt szerepet kap a „fokozatos megvonás”, amely az elhelyezkedni tudók támogatásának fokozatos kivezetéséről szól (korábban is létezett ez a technika). A támogatás pénzbeli lenne, és csak külön indokolt esetben lehetne természetben folyósítani. Az elképzelés többi eleme hasonló az 1. verzióban szereplővel.

Nem világos, hogy miként működne a jövedelemvizsgálat, illetve hogy lenne-e munkateszt, mivel ha mindenki jogosult a támogatásra adott szint alatt, akkor e szerint a részmunkaidős foglalkoztatást végzők is jogosultak lehetnek a támogatásra.¹² Hiszen egy fő esetén 54 ezer forintos támogatás járna, ami a mostani nyugdíjminimum közel kétszeresének felel meg. A rendszer előnyeként tartják számon, hogy közelít a társadalmilag elfogadott létminimumhoz, amely egyébként az Európai Unió más országaiban is elterjedt szisztémához lenne hasonló. Ez azonban, tekintve a szociális szakmai szervezetek által is leírtakat, eléggé merész kijelentés: „A KSH által egy fogyasztási egységre számított létminimum 2009-ben 75 024 Ft volt, ami az áremelkedést figyelembe véve 2011-ben 81 000 Ft. Vagyis egy 5 tagú család létminimuma hivatalos adatok alapján 275 000 Ft. A koncepciónak tehát, legalábbis a jövőre tekintve, fokozatosan növekvő, 30–50 százalékkal magasabb összegekkel kellene családi minimumként számolnia.” Sőt, a létminimum egy fogyasztási egységre számított átlagos értéke, mint azt már jeleztem, 2010-ben havonta 78 736 Ft volt. Tehát 2010-ben is jóval magasabb, mint a javaslatban szereplő szint (KSH, 2011). További kérdéseket vet fel annak ténye, hogy ezzel együtt is lehetségesnek tartják „ennek a viszonyítási pontnak a csökkentését alapos hatásvizsgálat után a mai rendszer halmozódásai miatt” (NSZK: 24).

eredményezte. Egy módosítás után, 2007-ben felső korlátot vezettek be: a „családi segély” összege nem haladhatta meg a nettó minimálbér szintjét.

¹¹ Jelenleg a rendszeres szociális segélynél, a lakásfenntartási támogatásnál alkalmazzák ezt a számítási módot, aminek lényege, hogy a család fogyasztásának méretgazdaságosságára tekintettel különböző súllyal számolják a család tagjait.

¹² Vagy, ha aktuálisak akarunk lenni, akkor azok is, akik az új közfoglalkoztatási rendszerben járó bért kapják.

A két rendszer összevetése

Elsőre azt lehetne mondani, hogy több a hasonlóság, mint a különbség a két modell között. Ezzel együtt vannak technikai különbségek, amelyek megközelítésbeli eltéréseket is sugallnak. Értékválasztásbeli különbségnek is felfogható például az együttműködési feltétel teljesítésének előírása, illetve elő nem írása.

Érdemes kitérni a koncepcióban szereplő példákra (NSZK: 24), annak ellenére is, hogy a számítások nem teljesen követhetőek (pl. egészségkárosodott apáról írnak, majd a számításoknál az anya rokkantnyugdíjas), továbbá nincsen meghatározva, hogy a mai helyzetben mire is jogosultak a modellben szereplő családok, így azt a 2011-es szabályok alapján végzett, saját számításokkal is kiegészítettem.

Az *öttagú család* példájánál az látható, hogy az 1. verzióban 139 ezer forint jár a családnak, amelyben viszont már szerepel a családi pótlék is. Nem világos, hogy ha van rendszeres jövedelme az egyik szülőnek (rokkantnyugdíj), akkor miért kap garantált minimum jövedelmet. Ha mindketten kapják ezt az ellátást, akkor a modell szerint nem kéne számolni a családi pótlékkal, mert az jogosult az alapelemre, aki felnőtt, de családi pótlékban nem részesül. Alapvetően nem derül ki, hogy mi az a segélyezési küszöb, amely alatt jogosultságot kaphat valaki.

Mivel bevételnek számítanak a támogatási koncepció egyéb elemei is, mint a családi pótlék, a rokkantnyugdíj, a gyermekek után járó segélyek és a lakáskompenzáció, így a 2. verzióban 28 600 Ft garantált minimum jövedelem jut a családnak. Mindezek hozzáadásával összesen 183 600 Ft-ot tesz ki a család jövedelme, támogatása.

Számításaim szerint a 2011-es rendszerben ebben a családban az aktív korúak ellátására nem lehetne jogosultságot szerezni, mert az egy fogyasztási egységre jutó jövedelmük magasabb az előírtnál. Ezzel együtt is jogosultak lehetnének a családi pótlékra, a gyermekek után járó segélyre, amely viszont csak évente kétszer jár, a természetbeni ellátások (tankönyv, étkeztetés) mellett. A lakásfenntartási támogatás, amelynek összege szintén járna nekik, nagyjából 7 ezer forint körül lehet, továbbá adott az egyik szülő rokkantellátása. Ez összesen kb. 125 ezer forint. Tehát ebben a példában az 2. verzió adja a legtöbb támogatást a három rendszer közül.

Az *egyfős munkanélküli* példa esetében az első verziónál 34 ezer forint kapható, a második verzió szerint az érintett az 54 ezer forintos garantált minimum jövedelmet kapja. A korábbi leírások alapján még jogosult lehetne a lakáskompenzációra is, amely további 6 ezer forint, de ez nem derül ki a leírásból. A 2011-es rendszer alapján 32 ezer forintba jönne ki a segély és a lakásfenntartási támogatás becsült összege. Tehát ebben a példában is a 2. verzió adja a legtöbb támogatást.

A példák azt mutatják, hogy több támogatást adnak a vázolt rendszerek a 2011-esnél. Két példából, illetve a homályos szabályok alapján azonban nem egyértelmű, hogy valóban minden esetben jobban járnak-e a támogatottak.

2. táblázat Példák a segélyezési javaslatokra

Példa	1. verzió, „Segély-csomag koncepció”	2. verzió, „Egységes Minimum Rendszer”	Mai rendszer* (2011)
Egészségkárosodott apa, munkanélküli anya, 3 iskolás korú gyerek	„Iskoláztatási támogatás: 48 000 Ft garantált szociális minimum: 2×12 000 Ft aktív korú inaktivitás: 15 000 Ft egészségkárosodott helyzet: 15 000 Ft gyerekek után járó támogatás: 3×7000 Ft lakáskompensáció: 16 000 Ft összesen: 139 000 Ft (ha nem működik együtt 124 000 Ft)”	„A háztartás létszáma alapján a fogyasztási súlyok összege 3,4 (1 tag = 1, 2 tag = 0,9, 3. és minden további tag = 0,5). A család garantált minimum jövedelme 54 000 Ft×3,4 = 183 600 Ft. A meglévő családi pótlék támogatás 48 000 Ft, a rokkantnyugdíjas anya 70 000 Ft, a három gyerek fejenkénti gyermekek után járó támogatása 3×7000 Ft, a lakásfenntartási támogatás 16 000 Ft = 155 000 Ft – vagyis 28 600 Ft jár garantált minimumjövedelmeként, együttműködési kötelezettség mellett.”	A háztartás létszáma alapján a fogyasztási súlyok összege 4,4 (1.tag = 1,2, 2. tag = 0,9, 1. és 2. gyerek 0,8, 3. gyerek 0,7). A családi jövedelemhatár: 25 650 (nyugdíjminimum 90%-a) × 4,4 (súly) = 112 860 Ft. A 2. verzióban szereplő adatok alapján a rendszerben a család bevétele: 118 000 Ft, tehát nem járna részükre támogatás. Ezzel együtt rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosultak lennének, ami gyermekenként 5800 Ft, de csak évente kétszer. Illetve a 48 000 Ft családi pótlék jár. Továbbá járhat a lakásfenntartási támogatás, becslés: 7 300 Ft.
Egyfős, aktív korú, munkanélküli háztartás	„Garantált szociális minimum: 12 000 Ft aktív korú inaktivitás: 15 000 Ft lakáskompensáció: 6000 Ft 34 000** Ft (ha nem működik együtt 18 000)”	„Egyfős, aktív korú, munkanélküli háztartás esetén 54 000 Ft garantált minimumjövedelem jár, együttműködési kötelezettség mellett.”	Foglalkoztatás helyettesítő támogatás: 28 500 Ft. Lakásfenntartási támogatás, becslés: 3500 Ft.

A két koncepcióhoz tartozó példák az NSZK szó szerinti példái.

* Saját számítások.

** Ez összesen 33 ezer forintot kellene, hogy ki tegyen.

Az előzőek érzékeltetik a modellek kiforratlanságát, a számítások bizonytalanságát¹³, továbbá nem egyértelmű, hogy milyen mai ellátásokat akarnak kiváltani. A példák rávilágítanak arra a problémára is, hogy egyáltalán nem mindegy, mit tekintünk szociális juttatásnak, mi minősül jövedelemnek (értsd: bevételnek), pontosan ki a támogatás kedvezményezettje, és hogy alapvetően mi az a küszöb, amely alatt támogatásra érdemes valaki.

Ehhez kapcsolódik, hogy az anyag szerint bevezetnék az ellátások és szolgáltatások finanszírozási alapjának módszertanilag megalapozott indexálását, aminek alapja a minimálbér vagy egy pontosan meg nem határozott szociális minimum lenne. A mostani nyugdíjminimumot csak a nyugdíjkorhatárt betöltött, de saját jogon öregségi nyugdíjra nem jogosult személyek szociális segélyezése esetében tartanák alkalmazandónak.

A küszöb kiszámításával kapcsolatban a már többször idézett civil szervezetek véleményükben az alábbiakat írták: „Háztartási jellegű adatfelvételekből kiindulva »objektíven« meghatározható olyan küszöbérték, amely alatt a többségnek nem telik számos alapvető jószágra, amely alatt jelentős a depriváltak, különböző jószágoktól-szolgáltatásoktól megfosztottak aránya.” Felvetik annak lehetőségét is, hogy alkalmazzák azokat a felvételeket, amelyek az érintettek véleményére támaszkodnak. Ez azt jelenti, hogy a felvételek „vizsgálják, hogy mennyi jövedelmet tartanak minimálisan szükségesnek különböző típusú egyének – családok – elkülönítve a mindennapi megélhetést, a lakhatás költségeit, és a gyerekekkel kapcsolatos költségeket”. A szervezetek véleményükben megállapítják, hogy a létminimum számítások nem érték el a „közpolitika ingerküszöbét”, ezért „soha nem kerültek be eszközként a »megfelelő szintű« segélyezés kidolgozásába”, mint ahogyan ténylegesen most sem.

A két segélyezési modell között több hasonlóság is van, amit a koncepció is megállapít. Ezek leírásakor kitérnek a közösség szerepére, mint amely „joggal várja el”, hogy az egyén is minden tőle elvárhatót megtegyen helyzetének javítása érdekében. Ez az egyénre szabott együttműködési terv leírása emlékeztethet a 2006-tól egy ideig érvényben lévő beilleszkedési tervre.

Annak ellenére, hogy a koncepció készítői célul tűzték ki a támogatási rendszer egyszerűsítését, az érintettek számára is átláthatóbbá tételét, a vázolt javaslatokban ennek nem sok jelét látni. Ennek elsősorban az az oka, hogy sem a mindkét csomag alapját jelentő garantált minimum jövedelemről, sem a kiadáskompenzáló ellátásokról nem derülnek ki fontos részletek. Másfelől az is magyarázatot adhat a tagoltság fennmaradására, hogy nem lehet, vagy legalábbis nehéz sokféle élethelyzetre adekvát, ugyanakkor „egyszerű” válaszokat adni egy segélyezési rendszerben.

Véleményem szerint, amennyiben vállaltan az a célja egy rendszernek, hogy „az egyéni élethelyzetekhez, a háztartások szükségleteihez jobban igazodó” (NSZK: 16) – értelmezésem szerint tehát minél többféle „esemény” esetén – nyújtson segítséget, akár rendszeres, akár krízis

¹³ Több elemnél hozzáteszik a támogatások összegei előtt, hogy „nettó” összeg, aminek nem világos a jelentése: gondolhatnánk, hogy adó alá kívánják vonni a támogatásokat, ám erről nincsen semmilyen információ az anyagban.

jellegű támogatásokkal, akkor vállalni kell azt is, hogy az a rendszer nem lesz egyszerű. Ezzel együtt érdemes figyelembe vennünk, amit már Ferge 1996-os cikkéből is tudunk, hogy ugyanis egyszerű segélyezési rendszer nincs (Ferge 1996). A túlzottan egyszerű rendszer valószínűleg számos, a szegénység enyhítés céljából fontos funkciót nem tud betölteni.

Ehhez kapcsolódik, hogy a garantált minimumjövedelem hangzatos megnevezés a több ellátást kiváltó rendszer létrejöttének lehetőségét sugalmazza. Ez azonban a javaslatok alapján nem egyértelmű, sőt, az 1. verzió szerint az élethelyzetre vonatkozó elemek miatt is tagoltabb marad. Tehát ha nagyon szigorúak akarunk lenni, nem látszik más, mint hogy átnevezik, megvariálják a mai rendszer elemeit. A részletek kidolgozása során feltehetőleg világossá válna, hogy mitől is lesz egyszerűbb és átláthatóbb a rendszer. Amennyiben mód nyílik rá, talán érdemes lenne megfontolni, hogy miként lehetne bővíteni a támogatások körét az aktív korúakat érintő egyéb támogatások beemelésével.¹⁴ Ezzel együtt az is kérdés, hogy ez-e az egyik legfontosabb problémája a rendszernek, vagy inkább az, hogy a meglévő támogatások nem jelentenek megfelelő szintű segítséget az érintetteknek.

A fent említett példákból nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. A bemutatott javaslatokban mindenképpen előremutató az a törekvés, hogy a meglévő rendszer többféle problémájára akar választ adni. A két koncepció közül számomra az 1. verzió a feltétel nélküliség elve miatt támogatható, ám logikájában talán a 2. verzióban alkalmazott számítási technika alkalmasabb a „szegény” családok támogatására. A részletkérdések, amelyek egyáltalán nem elhanyagolhatóak (hol húzzák meg a küszöböt, mekkora az alapelemek mértéke, milyen egyéb ellátások járhatnak még, vagy, hogy milyen élethelyzeteket „ismernek el” támogatandónak), viszont többféleképpen modellezhetőek. Mindezek miatt rendkívül hiányzik az anyagból egy részletes hatástanulmány, hiszen a szolgáltatási rendszert érintő elképzelésekkel szemben itt megjelennek konkrét összegek, amelyek feltételezik, hogy valakik, valahol számoltak a rendszer kiadásaival, és esetlegesen annak kihatásaival is. Fontos lenne tudni, hogy mekkora kört és milyen források átcsoportosításával, újraszámolásával kívánnak beemelni a konstrukciókba. Erről azonban semmit nem találunk az anyagban.

¹⁴ A mai rendszerben lényegében több, a jövedelempótlás funkcióját betölteni hivatott ellátás létezik, amelyek esetében kizárt a párhuzamos igénylés. Ebből következőleg elképzelhető bizonyos jövedelmet helyettesítő juttatásokat egy kalap alá venni. A probléma a hozzáférés módjával van. Míg például gyermekgondozási segélyre (gyes) univerzálisan jogosult minden szülő, addig például a rendszeres szociális segéllynél már számos feltételnek kell eleget tenni, hogy valaki megkapja, miközben alapvetően ugyanúgy jövedelempótlásra szolgál, még ha más okból is. De felvethető a különböző egészségkárosodási járadékok nyugdíjszerű rendszerének újraértelmezése is. A különböző elvek és jogosultságok miatt természetesen ezek hosszas előkészítést és elsősorban valódi társadalmi vitát igényelnek, a szakemberek, az érintettek bevonásával. Ezzel együtt talán lehetséges az NSZK-ban szereplőnél tágabb értelemben is közelíteni a szociális támogatások reformjához.

A minimumjövedelemről és a feltételhez kötésről

A szakirodalomban megkülönböztetik egymástól az „alapjövedelem” és a „minimális jövedelem” kifejezéseket. Az NSZK-ban szereplő „garantált minimumjövedelem” megfogalmazás félrevezető, mivel mindkét koncepcióban ugyanúgy nevezik az egyébként eltérő logikájú támogatást. Mindkettőben közös, hogy rászorultság alapján járna, ám az egyik esetben ezt feltétel nélkül állapítanák meg adott összegben és egyéni alapon (1. verzió), a másik esetben pedig családra vonatkoztatottan, adott jövedelemszintre kiegészítve a család jövedelmét, azonban meghatározott feltételeknek eleget téve adnák a támogatást (2. verzió). Ha a Párijs-féle alapjövedelemről szóló összefoglalóját tekintjük kiindulásként, akkor az előbbi az alapjövedelem szisztémához¹⁵ hasonlít, de csak annyiban, hogy feltételek nélkül járna, utóbbi pedig a minimumjövedelem modelljét követi (Párijs 2010).

A bevezetéséről, illetve alkalmazhatóságáról évtizedek óta vitáznak, hiszen a szociális tartalom (valamilyen színvonalat biztosítson) mellett számos egyéb kérdést is felvet (megéri-e munkát vállalni, vagy miként kapcsolódik a munkajövedelmekhez). Párijs szerint az alapjövedelem éppen azért tér el jelentősen a garantált minimumjövedelem rendszerektől, mert nincs munkavállaláshoz kötve. Segall a reciprocitás elvéről szóló cikkében rámutat, hogy amennyiben a munkára kötelezés csak bizonyos csoportokra vonatkozik, az ellent mond a törvény előtti egyenlőség elvének (Segall 2010).

Létezik olyan javaslat, amely a garantált minimum rendszerek logikáját terjesztené ki fokozatosan egy alapjövedelmi rendszerre. Anthony Atkinson bizonyos értelemben feltételhez kötné az alapjövedelmet is (résztvételi jövedelem): „csupán, valamilyen nagyon széles értelemezett társadalmi hozzájárulást kell teljesítenie” (Párijs 2010: 32.). Ezekon kívül az alapjövedelemnek számos értelmezése van még, amelyek a készpénzes támogatáson túl az adórendszeren keresztüli támogatásokat (negatív jövedelemadó-rendszer) is ideértik (Barr 2009). Az NSZK-ban szereplő javaslatok ezekhez mérten nem értelmezhetőek, mert ilyen mélységben nem tárgyalják az elképzeléseket, semmit nem mondanak például arról, hogy milyen kapcsolódása lenne a támogatásoknak az adórendszerhez.

A garantált minimumjövedelem ismerve, hogy alá a jogosultak jövedelmével kapcsolatban garantálnak egy szintet, másképpen fogalmazva azt, hogy mindenképp érjen el egy adott szintet a jövedelem. Mivel ez alapvetően a jövedelemhez (értsd: rászorultsághoz) kötött ellátás, ezért ez azt is jelenti, hogy aki el tud helyezkedni (kereső tevékenységet végez), annak is befolyásolja a munkavállalási hajlandóságát. Mivel elsősorban munkanélküliek támogatására használják ezt a támogatási modellt, így a lehetséges elhelyezkedés, illetve a jövedelemváltozások, illetve az ezzel kapcsolatos csapdahelyzetek adják a rendszer nehézségeit. Ezek elkerü-

¹⁵ Párijs szerint „az alapjövedelem olyan jövedelem, amelyet egy politikai közösség valamennyi tagja számára egyéni alapon biztosít, anyagi helyzettől függetlenül és munkakötelezettség nélkül”. (Párijs 2010: 10) Ez tehát alapjában egy olyan univerzális pénzbeli ellátás, amelyhez sem jövedelemteszt, sem munkateszt nem kapcsolódik. Fontos még, hogy készpénzben és nem természetben jár, hogy rendszeresen és nem esetenként jár.

lésére alkalmaznak bizonyos technikákat: lehet, hogy nem veszik figyelembe adott szintig a munkajövedelmet a jogosultság megállapításánál, illetve fokozatosan vezetik ki az ellátást elhelyezkedés esetén, illetve más technikák is alkalmazhatóak.

Ezeknek a rendszereknek egyik jellemzője az együttműködés, lényegében egy „szerződés” előírása, amelyben különböző feltételeket szabhatnak meg (lehet álláskeresői feltétel, képzésen való részvétel stb.) a jogosult számára. Az, hogy ehhez milyen szociális támogató funkció társul, eltérő a különböző országokban. Mindez azt jelenti, hogy nemcsak jövedelem, hanem munkateszt, illetve együttműködési feltétel is beépül a támogatási szisztémákba.

Az Európai Unió tagállamainak nagy része rendelkezik valamilyen típusú minimumjövedelem rendszerrel (Frazer–Marlier 2010). Magyarországot, több, újonnan csatlakozott országgal együtt azok közé sorolják, amelyek „bár meglehetősen egyszerű és nem kategoriális rendszerekkel rendelkeznek, mégis igencsak korlátozó jogosultsági szabályokat alkalmaznak és kevés pénzügyileg rászoruló emberre terjednek ki, gyakran amiatt, mert a rászorultság szintjét alacsonyan határozzák meg” (Frazer–Marlier 2010). Ez a megállapítás, tekintve a koncepcióban vázoltakat, sokban nem változna, hiszen a rászorultság mikéntje feltehetően nem engedne be sokkal több jogosultat.¹⁶

A szociális szakmai és civil szervezetek véleménye szerint „előremutató, fontos irány a garantált minimum jövedelem fogalmának bevezetése” az NSZK-ban, ám a fogalmat övező problémák miatt jobbnak látnák a „generális segély” elnevezést, „mivel a garantált minimum jövedelem eredeti értelmében mindenkit átfog (univerzális) és »elégéses« színvonalú”. Hangsúlyozzák, hogy egyik verzióban sem univerzális, hanem jövedelmi rászorultsághoz kötött az értelmezés. Ám ennek feltétele nem meghatározott. „Ennek tartalmáról, mértékegységéről – vagyis hogy egyéni, családi, háztartási, gyerek-minimumról van-e szó – nincsenek észleletek.” A kritika szerint a XXI. században és az átlagos magyar jövedelem mellett különös, elfogadhatatlan, hogy a koncepcióban esetenként csak a biológiai minimumra korlátozódik a támogatás.

Az együttműködési kötelezettség adott értelmezése alapvetően meghatározza a segélyezési rendszerrel kapcsolatos elvárásokat. Az NSZK az eddigieknél erőteljesebben érvényre juttatná, hogy csak az kaphat támogatást, aki „arra érdemes”, ami erősen egybecsengene a mostani kormány ideológiai megközelítésével. Ugyanakkor nehezen megbecsülhető létszámú csoportot zárhat ki a rendszerből, ami inkább gyengíti, mint erősíti a társadalmi szolidaritást, hasonlóan veszélyeztetve az eddig elért szociális jogokat, miként azt a szerzők is sugallják: „számtalan elemzés kimutatta, hogy a minél szigorúbb segélyezési rendszer egyik negatív következményeként egyre nő azok száma, akik semmilyen ellátásban nem részesülnek. Túl azon, hogy ezen emberek így nagyon gyorsan emberhez méltatlan helyzetbe kerülhetnek, a társadalom elveszíti ezen emberekkel a kapcsolatot, ami a segítségnyújtás esélyét is jelentősen csökkenti.

¹⁶ Természetesen nem attól jó egy segélyezési rendszer, hogy minél többen kapnak ellátást, ugyanakkor a szegények növekvő arányának logikus következménye a segélyezettek növekvő száma is.

Magunk osztjuk a munkára ösztönzés erősítését, az ellenösztönzők csökkentésének fontosságát, azonban úgy gondoljuk, hogy ezt elsősorban nem büntető jellegű intézkedésekkel lehetséges megvalósítani” (NSZK: 6). Tehát egyaránt felhívják a figyelmet arra, hogy a több szankció növelheti az ellátatlanok arányát, valamint arra, hogy büntető jellegű intézkedések szerepe nem elsődleges. Még ha nem is zárják ki ezen eszközök alkalmazhatóságát, akkor is sokkal enyhébb ez a hozzáállás, mint amit ma a kormány intézkedéseiből tapasztalunk.

A mai politikai közbeszédben és a jogszabályok szintjén ugyanis ismét egyre erősebben jelenik meg a jogok és kötelezettségek egymást feltételező rendszere. A változások abba az irányba mutatnak, hogy mind több feltételnek kell megfelelni az alapvető szükségletek kielégítéséhez, így a szociális jog, mint állampolgári jog (Marshall 1991) egyre inkább sérül. Felfogható ez úgyis, hogy az állam egyre kevesebbeknek tud, illetve akar szociális védelmet nyújtani, ezért megválogatja, hogy a „nincs jog kötelezettség nélkül” elv szerint kiknek adjon esélyt. Lehet ezt egy társadalmi igénynek (általában az adózó középosztályra szokták hárítani ezt az elvárást) venni, miszerint ne járjon segély a „lustáknak”, mert nem érdemlik meg. De van ebben egyfajta nevelő szándék is: tanulja meg az illető, hogy tenni is kell valamit a sorsáért. Bárhogyan is nézzük, a törekvések egyre inkább eszünkbe juttatják Ferge Zsuzsa gondolatait, aki ezt úgy fogalmazza meg, hogy kényszer-reciprocitás jut a szegényeknek (Ferge 2000). A probléma az, amit Castel is megfogalmaz, hogy t.i. éppen azoktól várják el, hogy mozgósítsák az erőforrásaikat, akiknek sokszor semmilyen erőforrásuk sincs (Castel 2005).

Mit mutatnak a tervek és a tettek?

Az NSZK-ban megfogalmazzák, hogy a „konceptió olyan iránytű, amely középtávon érvényesítendő intézkedési irányokat fogalmaz meg, és amely segít a döntéshozóknak saját terveik, fejlesztési elképzeléseik részletes kimunkálásában, értékelésében kíván szolgálni”. A baj csak az, hogy ez az iránytű mást mutat, mint a tervezett, illetve az eddigi, tényleges kormányzati intézkedések.

Az új kormány szociális területet érintő, tervezett változásai több dokumentumban is megjelentek 2011 tavaszán. Az alábbiakban a Széll Kálmán Terv (SZKT), illetve az ehhez kapcsolódó Nemzeti Reform Program (NRP), valamint az ezekre támaszkodó Konvergencia Program (KP) főbb mondanivalóit emelem ki.

A SZKT szerint „nem tartható fenn az a rendszer, az a gondolkodásmód, amely szerint a különböző jogcímenek járó támogatások összeadott értéke hasonló nagyságrendet érhetett el, mint a munkával megkereshető bér. Éppen ezért olyan szabályt alkotunk, amely maximálja a segélyek, különböző szociális juttatások összeadott értékét. Fontos, hogy ezen a területen tisztán lássunk, ehhez pedig tisztázni kell az állami és az önkormányzati segélyezési rendszer sokszor kusza viszonyait” (SZKT: 16). A segélyezés rendszere valóban bonyolult, ettől még a különböző elven és módon járó szociális támogatások együttes összegét maximali-

záltni durva, szakmaiatlan és irracionális lépés lenne. Főként, hogy nem derül ki, végül is milyen elven járó szociális juttatásokról beszélnek. Ez a megközelítés egybecseng azzal a közvéleményben sokszor megjelenő tévhitel, hogy a szociális támogatások összege meghaladhatja a minimálbér szintjét. Ez azonban fals megközelítés, ami ráadásul csak kis részben felel meg a valóságnak, mert a különböző elven járó támogatásokhoz különböző anyagi helyzetű csoportok is hozzáférhetnek. Jó példa erre a családi pótlék, amely nem segély, hiszen minden gyermekes család hozzáférhet. Számos segély típusú támogatás jövedelmi küszöbét különböző szinteken határozták meg, ami lehetővé teszi, hogy akár munkajövedelemmel rendelkező családok is részesüljenek ellátásban. (Példa a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény jogosultsági küszöbe, amely a nyugdíjminimum 130, illetve 140 százaléka.) Tehát a szociális támogatások és a munkabér ilyen értelmű összevetése félrevezető.

A Nemzeti Reform Programban már azt is leírják, hogy bővül a feltételekhez kötött segélyezés rendszere, amit az utóbbi hónapokban elfogadott szabályozásokból is láthatunk. Érdekessége az NRP-nek, hogy megjelenik benne az NSZK is. Az abban szereplő, segélyezést érintő változásokat elég nagyvonalúan foglalja össze: „A segélyek hatásosságának, hatékonyságának növelése érdekében a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió javaslatot tesz a szociális (ideértve a gyermekjóléti és gyermekvédelmi rendszereket is) védelmi rendszer pénzbeli, természetbeni és szolgáltatási ellátórendszerére vonatkozó új strukturális keretre, az ellátások, szolgáltatások telepítésének, finanszírozásának, meghatározásának újragondolására” (NRP: 31).

A Konvergencia Program az előbbieknél részletesebben tárgyalja a kormány elképzeléseit. (Lásd a mellékletet.) A témánk szempontjából kiemelő, hogy itt is megfogalmazzák a több jogcímen igénybe vehető szociális transzferek összességének (minimálbér alatti szinten történő) maximálását, a családtámogatási ellátások nominális rögzítését. A nyugdíjrendszert és a szociális kiadásokat érintő megkurtítással a társadalmi juttatások GDP-aránya a 2011-es 17,7 százalékról 2015-re 14,6 százalékra csökken. A tervezett lépések összességéről a szociális szakmai szervezetek véleménye a következő volt: „annyit valószínűsíthetünk, hogy a 2012-re tervezett kb. 1000 milliárdból, a további évek ennél magasabb összegeiből aránytalanul nagy elvonások fogják érinteni a szegényebbeket, nagyjából az alsó jövedelmi harmadban élőket”.

Mindezek után érdemes áttekinteni a már elfogadott intézkedéseket is. A 2010-ben hivatalba lépő kormány szociális területet érintő lépései „békén hagyták” az előző kormány válságkezelő intézkedéseinek főbb elemeit¹⁷, leszámítva a családtámogatást érintőeket. Ugyan a családi

¹⁷ A 2008 végén bekövetkezett gazdasági-pénzügyi válság hatással volt a különböző helyzetű háztartások jövedelmi és munkaerő-piaci helyzetére. A Gyurcsány kormány által megkezdett, majd a Bajnai kormány 2009 első felében elfogadott válságkezelő intézkedések a háztartások szociális és társadalombiztosítási juttatásait csökkentette. Ide tartoznak az alábbiak: 13. havi nyugdíj csökkentése, majd megszüntetése, a családi pótlék és a nyugdíjminimum befagyasztása révén a családi támogatások, illetve a szociális juttatások elinflálása, a táppénz szabályok szigorítása, az Út a munkához programhoz kapcsolódóan, a 2010-től bevezetett segélyezési elvek (egy család egy közfoglalkoztatott) bevezetése. A 2010. évi zárszámadás szerint a kiadások 1,6 százalékpontos csökkenése nagyrészt a szo-

pótlék esetében már 2009-től a támogatás 50 százalékát lehetett természetben adni, ám ekkor még iskolalátogatási feltételt nem írtak elő. A második Orbán kormány viszont 100 százalékban felfüggeszthetővé tette azt 50 igazolatlan óra után.¹⁸ A másik jelentősebb változás¹⁹ a gyes kettőről három évre való visszaállítása volt, így érdemben senkit nem ért hátrány, hiszen csak a 2010. május 1-je után született gyermekekre vonatkozott volna a csökkentés. 2011 áprilisától már nem lehet a napi 6 órát meghaladó munkavégzés mellett a gyest igénybe venni, mint ahogyan azt 2006-tól lehetett. Ez a dolgozó szülőket érinti hátrányosan.

Új intézkedés volt a családi adóalap-kedvezmény bevezetése, amely viszont éppen a dolgozó gyermekes családok számára ad jelentős támogatást. Az adó alapjából levonható kedvezmény egy, illetve két eltartott esetén 62 500 forint, míg ha három vagy több eltartott van egy családban, akkor már 206 250 forint. Ez nettó értékben egy és két gyermeknél 10 ezer forintot jelent gyermekenként, három gyermek felett pedig gyermekenként 33 ezer forintot. Az egykulcsos adórendszerben mindez azzal jár, hogy bizonyos jövedelemig nem tudják teljesen kihasználni a kedvezményt a jogosultak, illetve hogy a háromgyermekes családok majdnem 500 ezer forintos bruttó jövedelemig nem fizetnek adót. Eközben az adóköteles jövedelemmel nem rendelkező családok semmilyen többletthez nem jutottak a változások révén, elérhető ellátásaik pedig tovább veszítettek reálértékükből.

Fontos lépés volt a korábban elindult Gyermekszegénység Elleni Nemzeti Program részeként megfogalmazott intézkedés bevezetése, amely szerint a rászoruló gyermekek kedvezményes étkeztetését a 8. osztályra is kiterjesztik. Hasonlóan lényeges a lakásfenntartási támogatás rendszerének módosítása a gáz- és távhőtámogatás megszűnése miatt. A változás érintette a támogatás jövedelemhatárának megemelését: 2011 szeptemberétől a korábbi 150 százalékról a nyugdíjminimum 250 százalékára emelték. Az új rendszer áttér a fogyasztási egységekkel számolt jövedelemre, amelynek révén például egy négytagú család esetén nem négygyel kell osztani a háztartás jövedelmét, hanem 3,5-tel. A megszűnő energiaár támogatás és a kiterjesztett segély együttes hatása külön vizsgálándó, hogy ez miként érintette a jogosultakat, hiszen összességében több tíz milliárd forintot vontak ki a rendszerből.

A szociális segélyt 2010-től egy új feltételhez kötötték, ez a lakókörnyezet rendben tartására vonatkozik. A törvény szerint az önkormányzat rendeletben előírhatja, hogy a juttatásban részesülő a lakókörnyezetét tartsa rendben. Az indoklás szerint az „eltérő helyi viszonyok miatt az egységes központi szabályozás helyett célszerűbb, ha az erre vonatkozó rendelkezéseket a helyi önkormányzati rendelet tartalmazza”. Lénye-

ciális juttatások, munkanélküli ellátások csökkentésének (illetve az állami alkalmazottak bérével kapcsolatos intézkedéseknek) köszönhető. Ez is azt mutatja, hogy mennyire nem volt hatás nélküli az ellátások befagyasztása.

¹⁸ Lásd a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvénynek, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvénynek a tankötelettség teljesítésével összefüggő módosításáról szóló 2010. évi LXVI. törvényt.

¹⁹ Lásd az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyi és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvényt.

gében szinte személyre szabottan lehet előírni, hogy melyik családnak miként kell megfelelnie ahhoz, hogy „értelmes” legyen a támogatás megítélésére.²⁰

A 2009-ben indult Út a Munkához Programhoz képest többször átalakult a közfoglalkoztatás rendszere. A korábbi, három közfoglalkoztatási forma elnevezése megszűnt, ám ha jelentős szabályozási átfedésekkel is, de lényegében megmaradt a háromosztatúság logikája. A közmunka, közhasznú és a közcélú foglalkoztatást felváltotta a rövid, hosszú és országos közfoglalkoztatási program. A rendelkezésre állási támogatást átnevezték bérpótló juttatásra, majd foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak. Az álláskeresői járadék időtartamát és mértékét jelentősen csökkentették.

A kormány politikáját tekintve érdekes az az NSZK-ban szereplő megállapítás, miszerint „Nem eléggé motiváltak az aktív korúak a közfoglalkoztatás keretében történő munkavégzésre a segélyezéssel szemben, mivel a rész munkaidőt jelentő rövid időtartamú közfoglalkoztatás után kapott nettó bér nem sokkal magasabb, mint az alternatíváját jelentő bérpótló juttatás” (NSZK: 15). Ez a kritika azonban még a 2011 tavaszán fennálló közfoglalkoztatási-segélyezési rendszerrel kapcsolatban született.

Ehhez képest 2011 nyarán – a Széll Kálmán Tervben vázoltak, illetve a Konvergencia program alapján – az NSZK-ban foglaltakhoz képest jelentős fordulat következett be, és ismét módosították a rendszert²¹, amelynek elemei már 2011 szeptemberétől drasztikus változásokat jelentettek, mind a közfoglalkoztatás rendszerében, mind a segélyezés területén. A módosítások lényege, hogy a közfoglalkoztatásban dolgozók a minimálbérnél is kevesebbet kaphatnak: akár nettóban mindössze 47 ezer forintot, akkor is, ha nyolc órában dolgoznak. Sőt, akár a lakóhelyüktől távol is kénytelenek munkát végezni. A közfoglalkoztatás irányítása, felügyelete pedig átkerült a Belügyminisztériumhoz.

Emellett új maximalizálási szabályokat vezettek be a segély összegére vonatkozóan. A rendszeres szociális segély (rszs) összege már nem a minimálbér, hanem a nettó közfoglalkoztatási bér mindenkor kötelező legkisebb összegének 90 százaléka lehet legfeljebb. Tekintve, hogy ez a bér akár kisebb is lehet, mint a minimálbér, illetve hogy korábban annak 100% volt a plafon, így biztosan csökken a segély maximum összege. Bevezetnek azonban egy eddig nem alkalmazott, másik plafont is, amely pedig arra az esetre vonatkozik, ha egy családban egyaránt van rszs-re jogosult és foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (fht, korábbi nevén bérpótló juttatás) jogosult is. Ez esetben a segély összege maximum az előbb említett új plafon és az fht közötti összeg lehet. Az fht összegét 2012-től 20 százalékkal csökkentették, és csak az kaphatja, aki az előző évben legalább 30 napig részt vett közfoglalkoztatásban, így feltehetően családok ezreinek támogatása csökken az idei évben.

Meglepő módosítás volt, hogy hatályon kívül helyezték azt a 2009-

²⁰ Ennek egyik megvalósulása az, amit érpataki modellként is neveznek, lásd: http://index.hu/belfold/2011/08/17/robbanashoz_vezethet_az_erpataki_modell/

²¹ Lásd a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvényt.

ben bevezetett lehetőséget, amely biztosította, hogy a segélyre jogosultak előleget vehessenek fel az ellátás terhére.

Az immár nyíltan rendészeti kérdésként kezelt munkanélküliség problémája sokakból ellenkezést váltott ki. Szikra Dorottya a Produktív szociálpolitika című írásában a két világháború közötti Országos Népi és Családvédelmi Alap (ONCSA) programhoz hasonlította az újonnan felálló közfoglalkoztatási rendszert, amelyben hasonlóan szigorú feltételek mellett kaphattak csak támogatást az érintettek.²² Fontos Szikrának az a megállapítása is, miszerint az akkori intézkedések egy olyan célcsoport számára kínálták „lehetőséget”, akik addig nem rendelkeztek szociális jogokkal, míg a mostani rendszer jogfosztáson alapul (Szikra 2011). A hasonlóságok ellenére úgy találta, hogy „szembeötlőek a korabeli elképzelések és a mai közmunkaprogram közötti. alapvető különbségek is: mindenekelőtt az, hogy a kormány javaslata még annyi »integráló« segítséget sem rendel a munkakényszer mellé, mint 70 évvel ezelőtti párja” (Szikra 2011).

De nemcsak egyes szakértők, hanem a Magyar Szegénységellenes Hálózat is tiltakozott a tervezet ellen. Nyílt levelükben megfogalmazták, hogy a közfoglalkoztatás javasolt rendszerének bevezetése nem válasz a jelenlegi társadalmi, gazdasági problémákra. Ezt több indokkal is alátámasztották, egyebek közt azzal, hogy a rendszer nem juttatja elégséges jövedelemhez a közfoglalkoztatottakat, illetve hogy tovább erodálja a szolidaritást, az alapvető emberi jogok érvényesülését.

Mindezek mellett fontos az a hajléktalanügyben bekövetkezett, szemléletbeli változás is, amely szintén a bűnbakképzést és a rendészeti megközelítést hozta magával, miként azt a közterületen életvitelszerű lakhatásának tilalmáról szóló rendelkezések is mutatják²³.

Az előbbieken vázolt folyamatokat erősíti a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény is, hiszen a szociális jogok államcélként való meghatározása veszélyezteti az eddig elért szociális jogokat. A szociális ellátások esetében bármit feltételül szabhatnak, ami „közösség számára hasznos tevékenységet” jelent. Ezzel az Alaptörvény szintjére emelik azt az elvet, amelyet a közfoglalkoztatás, a segélyezés kapcsán már törvénybe iktattak, és amely további önkényre és kényszerre épülő elemeket hozhat magával a szociális rendszerben. A gyermekes családok támogatásánál (is) megjelenik a támogatásra érdemesek és az arra érdemtelenek szétválasztása. A családok védelmének sarkalatos törvényben való szabályozásával, illetve az adózás hasonló szintű szabályozásával bebetonozzák a perverz családtámogatás mai rendszerét, ami a jobb helyzetűeknek kedvez, és a rosszabb helyzetűek számára csupán szankciókat ígér.

A 2012-re vonatkozó adóváltozások, az elfogadott költségvetés a társadalom további polarizálódást fogja eredményezni. A korábban bemu-

²² „A korabeli intézkedés szerint „csak olyan ember kaphatott támogatást, aki (a frissen megszervezett »közjóléti szövetkezetek« alkalmazásában) dolgozik, akinek a felesége rendben tartja a háztartást és a gyerekeket egyaránt, mindenekelőtt persze »keresztény«, »magyar«, és politikailag is megbízható” (Szikra 2011).

²³ Lásd többek között: A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXVI. törvényt.

tatottak, a kormány által elfogadott programok, „szavak” immár valóságosan is láthatóak, „tettek” váltak a költségvetési sorokat, törvényjavaslatokat olvasva. A legújabb törvénymódosítások között döbbenetes intézkedéseket találunk: a 2008 óta nem emelkedett, közel kétszázezer embert (és még több családot) érintő segélyt (foglalkoztatást helyettesítő támogatást), ami 2011-ben 28 500 forint volt, 2012-ben már csak 22 800 Ft. Így biztosítják azt, hogy a már jelzett segély-munkabér közötti távolság tovább növekedjen. De szigorítják az adósságcsökkentési támogatás feltételeit is.²⁴

A 2012. évi költségvetés létrehoz valamit az NSZK-ból is, hiszen felállítják a Nemzeti Szociálpolitikai Alapot, ez azonban nem a Koncepcióban vázoltak szerint jön létre, vagyis olyan intézményként, amely „elkülönült, önálló fejezetként kezelné a szociális terület forrásait, biztosítaná a lehető leghatékonyabb ellátásokat, őrködne a minőség és költséghatékonyság szempontja felett” (NSZK: 44). A tényleges létrejövő Alapban „összetolják” a főbb szociális ellátásokat, de éppen a jelenleg az önkormányzati rendszeren keresztül nyújtott segélyek, illetve szolgáltatások nem jelennek itt meg. A költségvetési sorok egymás alá pakolása azonban semmilyen érdemi változást nem jelent, sem az átláthatóságban, sem az egyszerűsítésben, sem az indoklásban érvként használt, állítólagos párhuzamosságok kiszűrésében.

Az őszi jogalkotási dömpingben még további változásokat fogadtak el, amelyek növelik a feltételhez kötött ellátások számát, illetve azokat, amelyek természetben adhatóak. De még súlyosabbak a társadalmat érintően a rokkant ellátások átalakítása, szigorítása, a korhatár előtti nyugdíjak megszüntetése. Ezek egyfelől jogi aggályokat (szerzett jogsultságok) vetnek fel, másfelől pedig a mindennapi megélhetését nehezítik meg, további bizonytalanságba taszítva az amúgy is alacsony összegű ellátásból élőket.

Nehéz megítélni, hogy mi állhat e mögött a „rendpárti” szociálpolitika mögött. Egy nemrégiben végzett kutatás eredményei azt mutatják, hogy a szociális támogatások feltételekhez való kötésének jelentős a támogatottsága az egész országban. (Tausz–Simon 2011). A szerzők úgy vélik, adataik egyértelműen tükrözik a magyar társadalom szegényekkel kapcsolatos rendpártiságát. Példaként említhető, hogy a családi pótlék iskolalátogatáshoz kötése kapcsán a leghátrányosabb helyzetű (LHH) térségekben élők gondolják legnagyobb arányban (több mint kétharmaduk), hogy minden pénzbeli támogatást vonjanak meg a szülőktől, ha a gyerek nem jár rendszeresen iskolába. Ezzel együtt a családi pótléknak a szegénységben élők jövedelmi helyzete szempontjából láthatóan fontos a szerepe, mivel az LHH térségekben élők értenek egyet a legkevésbé annak rászorultság alapúvá tételével.

²⁴ Mindehhez a következő cinikus indoklás szerepel a javaslatban: „A jelenlegi szabályozás arra motiválja az egyéneket, hogy berendezkedjenek erre a támogatási formára, hiszen félévente módjában áll igénybe venni. A módosítással kellően preventívek lesznek a feltételek.” (<http://www.parlament.hu/irom39/04656/04656.pdf>)

Összegzésként

Az NSZK-ban szereplő segélyezési javaslatok további kidolgozásra várnak. A gazdasági és politikai körülmények azonban, úgy tűnik, nem segítik elő egy ésszerű reform megvalósulását. Az ellátások összevonása, egyszerűsítése nem pusztán technikai szempontból érdekes, sokkal inkább az elvek szintjén. Amennyiben fontosnak tartjuk, hogy a minimumjövedelemi rendszer logikája egyre nagyobb szerepet kapjon a szociális támogatási rendszerben, akkor annak egyik módja, ha egy kalap alá veszünk amúgy is összekapcsolódó ellátásokat, pontosabban beleépítjük azokat a funkciókat, amiket ma sok egyéb támogatás tölt be, miként az az 1. verzióban is látható volt. Véleményem szerint azonban ennek nem azt a célt kellene szolgálnia, hogy mind szigorúbb feltételek mellett férjen valaki hozzá a szociális támogatások rendszeréhez, mint a 2. verzióban, illetve hogy ész nélkül közmunkavégzéshez kössünk mindent, mint ahogyan azt a megtett kormányzati intézkedések mutatják. A mostani kurzus egyre inkább a mind több feltétel előírásához, az „érdemeld ki a jogosultságod” elvéhez közeledik. Ez pedig nem kedvez a minimumjövedelem bevezetésének, különösen nem kedvez a feltétel nélküli támogatások és főleg nem egy alapjövedelem típusú segélyezés bevezetésének.

Egyelőre nem sok esély kínálkozik arra, hogy logikus és átgondolt reformokkal hatékonyabbá, hatásosabbá és átláthatóbbá tegyék a szociális támogatások rendszerét, bármilyen rendező elv is legyen mögötte. Úgy sejtem, az erre vonatkozó koncepciók feltehetően továbbra is a fiókban kötnek majd ki.

Irodalom

- Autonómia Alapítvány (2010): A 2009. január 1-jétől bevezetett óvodáztatási támogatás hatásvizsgálata, zárótanulmány. In: Gyerekesélyek Magyarországon 2009
- Barr, Nicholas (2009): A jóléti állam gazdaságtana
- Castel, Robert (2005): A társadalmi biztonság elvesztése, *Esély* 2005/4, 2005/5, 2005/6
- Ferge Zsuzsa (1996): A magyar segélyezési rendszer reformja I–III. *Esély* 1995/6, 1996/1, 1996/2
- Ferge Zsuzsa (2000): Tiszta és homályos szerződések – melyik hogyan szolgálja a társadalmi biztonságot? In: Augusztinovics Mária, szerk. *Körkép reform után – Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000, pp.340–365. o.*
- Frazer, Hugh –Marlier, Eric (2010): Minimumjövedelemi rendszerek az EU tagállamaiban, *Esély* 2010/5
- Gábos András – Szívós Péter (2010): Jövedelemi szegénység Magyarországon 2007–2009 között In: *Jövedelem egyenlőtlenség és szegénység Magyarországon 2009, Társki Háztartás Monitor 1. kötet, elemzések*
- Giddens, Anthony (2000): A harmadik út
- Goldmann – Mester – Mód – Nagy – Papházi – Varga (2010): *Támogatások és ellátások változása 2001–2008 között* (Munkaanyag, Szerk.: Mester Dániel), Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, Budapest, 2010. http://szmi.hu/download.php?file_id=258
- Gyulavári Tamás – Krémer Balázs (2006): *Miért áttekinthetetlen a pénzbeli szociális ellátások rendszere?*, *Esély*, 2006/10

- Marshall, T. H. (1991): Az állampolgáriság fejlődése a 19. század végéig. In: Ferge Zsuzsa, Lévai Katalin (szerk.): A jóléti állam. T-Twins, Budapest
- Mózer Péter (2006): Elérendő célkitűzések rendszer reformjának kommunikációjához In: Szolid tanulmányok <http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1800>
- Philippe Van Parijs (2010): Alapjövedelem: egy egyszerű és erőteljes gondolat a huszonegyedik század számára, Esély 2010/5
- Shlomi Segall (2009): A feltételhez nem kötött jóléti juttatások és a reciprocitás-elv, Esély 2009/5
- Szikra Dorottya (2011): A produktív szociálpolitika <http://www.szuveren.hu/tarsadalom/produktiv-szocialpolitika>
- Tárki (2010): Aktív szociálpolitikai eszközök, feltételekhez kötött készpénztranszferek a világban és Magyarországon
- Tausz Katalin és Simon Dávid (2011): A három részre szakadt Magyarország, Esély 2011/4
- Tóth István György (2010): Jövedelemeloszlás 2007–2009 között. In: Jövedelem egyenlőtlenség és szegénység Magyarországon 2009, Tárki Háztartás Monitor, 1. kötet, elemzések

Jelentések, programok, szakmai vélemények

- KSH (2011): Létminimum 2010
- Magyarország Konvergencia Programja 2011–2015, A Széll Kálmán Terv Alapján, 2011. április
- Magyarország Nemzeti Reform Programja, A Széll Kálmán Terv Alapján, 2011. április
- Magyar Szegénységellenes Hálózat (2011): A közmunka árokásás a társadalom még megkapaszkodó csoportjai és az egyre szélesebb szegény tömegek között http://mszeh.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=95
- Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió 2011–2020 (Készítette: Czibere Károly, Sziklai István, Mester Dániel, dr. Vörös Gyula, Sidlovics Ferenc, Skultéti József, Beszterczey András, 2011)
- Széll Kálmán Terv összefogás az adósság ellen, 2011. március
- Szociális szakmai és civil szervezetek véleménye a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptióról (2011) http://www.gyerekesely.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=391%3Aszoc-szalma-nszk-velemeney-20110430&id=24%3Aallasfoglalasok&Itemid=74&lang=hu

Melléklet

*A Széll Kálmán Terv intézkedései közül a szociális területet érintő lépések,
milliárd forint*

	Intézkedés	2011	2012	2013
Foglalkoztatás és munkaerőpiac				
Passzív munkaerő-piaci ellátások csökkentése	Az álláskeresési segély megszüntetése	0	27,2	27,2
	A bérpótló juttatás (BPJ) rendszerének átalakítása	0	41,0	41,0
	Az álláskeresési járadék feltételrendszerének szigorítása (folyósítási idő és ellátási összeg csökkentése)	0	42,9	42,9
Aktív és szakképzési eszközök csökkentése	Az aktív és szakképzési munkaerő-piaci eszközök egy részének kiváltása hasonló célú EU-s forrásokkal	0	40,5	40,5
Táppénzkiadás csökkentése	Táppénz-folyósítás szabályozásának felülvizsgálata, módosítása	3,0	10,0	10,0
Szociális transzferek összességének korlátozása	A több jogcímen igénybe vehető szociális és családtámogatási transzferek összességének maximálása	0	15,0	15,0
Családtámogatási ellátások	Családtámogatási ellátások nominális rögzítése	0	18,0	36,0
Nyugdíjrendszer				
Nyugdíjrendszer	Év eleji emelés szabályának megváltoztatása, emelés a fogyasztói árindex alapján	0	3,0	6,0
	Korkedvezményes lista felülvizsgálata	0	0	2,5
	Fegyveres testületek nyugellátási kedvezményeinek megszüntetése	0	1,5	3,0
Rokkantsághoz és egészségkárosodáshoz kapcsolódó ellátások átalakítása	Rokkantsági nyugdíj-megállapítás felülvizsgálata, ellátások átalakítása	12,0	88,0	117,0
Közösségi közlekedés				
Utazási kedvezményrendszer felülvizsgálata	Árkiegészítési tételek csökkentése, fogyasztói árkiegészítés csökkentése	0	10,0	10,0
Egészségügy				
	Közgyógyellátás átalakítása	0	2,0	2,0
	Egyedi méltányosság átalakítása	0	2,0	5,0

A Széll Kálmán Terv, illetve a Konvergencia Program alapján